

N° 78

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

### JUSTICE : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Patrice GÉLARD,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 27) (2003-2004)

---

Lois de finances.

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Après avoir entendu, le 19 novembre 2003, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, la commission des Lois du Sénat, réunie le 3 décembre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné sur le rapport de M. Patrice Gélard les crédits consacrés par le **projet de loi de finances pour 2004 à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**.

Après avoir constaté le réel effort financier consenti concernant la PJJ pour 2004, le montant des crédits s'élevant à 587,13 millions d'euros et connaissant une augmentation de 3,8 %, le rapporteur :

- s'est félicité des objectifs de rationalisation, d'évaluation et d'encadrement poursuivis par la PJJ. Il a ainsi salué la création d'une sous-direction des ressources humaines spécifique à la PJJ, l'installation d'une nouvelle version du logiciel GAME et l'élaboration d'un panel de mineurs, ainsi que l'effort consenti en termes de définition de référentiels ;

- a néanmoins estimé nécessaire de renforcer les effectifs des directions territoriales afin de permettre un contrôle effectif du secteur associatif habilité ;

- a souhaité que le recrutement des éducateurs privilégie la motivation pour le travail social plutôt que les connaissances académiques, et que des mesures incitatives soient mises en place afin de remédier à la désaffection observée pour les structures d'hébergement collectif ;

- a insisté sur la nécessité d'un développement du partenariat avec le secteur psychiatrique, face à l'augmentation du nombre de mineurs pris en charge par la PJJ présentant des troubles psychiatriques.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2004 soumis au Sénat fixe à 5,283 milliards d'euros le budget du ministère de la Justice, ce qui représente une hausse de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Le budget de la Justice pour 2004 traduit pour la deuxième année la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ), d'une durée de cinq ans.

Au sein des crédits du ministère de la Justice, 587,13 millions d'euros, soit 11,11 %, seront consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les crédits de cette administration sont en hausse de 3,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Après l'augmentation l'an dernier des crédits du ministère de la Justice consacrés à la PJJ de 4,81 %, le Gouvernement montre clairement sa volonté de répondre à la délinquance des mineurs par l'action éducative.

## **I. LA POURSUITE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA PJJ**

### ***A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003***

Le budget des services de la PJJ s'élevait pour 2003 en loi de finances initiale à 565.611.966 euros. Les crédits d'investissement représentaient un montant d'autorisations de programme de 26 millions d'euros et les crédits de paiement de 6,2 millions d'euros.

Un gel est cependant intervenu à hauteur de 5,11 millions d'euros, c'est-à-dire un montant supérieur à l'intégralité des mesures nouvelles votées pour 2003 (5,06 millions d'euros). A ce gel des crédits initiaux s'est ajouté le gel de l'intégralité des crédits de report de 2002 sur 2003, soit 3,5 millions

d'euros. La Chancellerie a néanmoins obtenu le dégel de 4,5 millions d'euros en octobre 2003.

### **B. LA POURSUITE D'UN EFFORT CONSÉQUENT POUR 2004**

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2004 s'inscrit dans la loi d'orientation et de programmation pour la Justice et s'élève à 587,13 millions d'euros, en progression de 21,51 millions d'euros, soit +3,80 % par rapport à 2003, dont 340,69 millions d'euros (soit 58 %) pour le secteur public et 246,44 millions d'euros (soit 42 %) pour le secteur habilité.

|                  | 2003          |                | 2004          |                | variation     |              |
|------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------------|
|                  | en millions € | répartition    | en millions € | répartition    | en millions € | %            |
| secteur public   | 325,18        | 57,5 %         | 340,69        | 58,0 %         | 15,51         | 4,8 %        |
| secteur habilité | 240,44        | 42,5 %         | 246,44        | 42,0 %         | 6,00          | 2,5 %        |
| <b>Total</b>     | <b>565,62</b> | <b>100,0 %</b> | <b>587,13</b> | <b>100,0 %</b> | <b>21,51</b>  | <b>3,8 %</b> |

L'augmentation du budget accordé à la direction de la PJJ est centrée sur les réponses éducatives à la délinquance juvénile, et permettra notamment de créer de nouveaux dispositifs pour la prise en charge des mineurs délinquants avec les centres éducatifs fermés, tout en confortant l'accompagnement éducatif des mineurs incarcérés.

Les crédits destinés au **secteur public** progressent de 15,5 millions d'euros, soit 4,8 %. Près de 75 % de ces crédits sont consacrés aux frais de personnels (rémunérations, indemnités, charges sociales).

Les crédits consacrés au **secteur associatif** habilité augmentent de 6 millions d'euros, soit + 2,5 %. Ces moyens nouveaux vont notamment permettre la mise en service de 9 centres éducatifs fermés supplémentaires.

Les **moyens de fonctionnement** connaissent une progression sensible. Hors crédits de rémunérations, les crédits de fonctionnement du secteur public progressent de 3,61 millions d'euros, soit 5,3 %. Pour la mise en oeuvre de la LOPJ, 1,81 million d'euros sont destinés à 3 nouveaux centres éducatifs fermés et aux créations d'emplois liées à la mise en oeuvre d'une action éducative dans les quartiers pour mineurs, au renforcement du milieu ouvert et à l'amélioration du pilotage et de l'administration territoriale. 1,13 million d'euros permettront en outre la prise en compte de l'évolution des dépenses immobilières et de communication.

S'agissant des **crédits d'investissement**, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse disposera de 26 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 10 millions dans le cadre de la LOPJ pour la création de

centres éducatifs fermés (5,5 millions d'euros), le renforcement du milieu ouvert (2,1 millions d'euros), de l'administration territoriale (2,4 millions d'euros), l'amélioration de l'état du patrimoine et la sécurité (6 millions d'euros), la délocalisation du centre national d'études et de formation à Roubaix (2 millions d'euros), ainsi que 8 millions d'euros pour la poursuite des programmes antérieurs.

Le montant des crédits de paiement atteint 11 millions d'euros.

Cette augmentation est d'autant plus remarquable qu'elle se situe dans un contexte budgétaire tendu.

### **C. LES MOYENS EN PERSONNEL**

#### **1. Des créations d'emplois importantes**

Les créations d'emplois s'élèvent à 234 (soit un peu moins que le cinquième des 1.250 emplois prévus par la LOPJ, alors que 314 créations d'emplois étaient prévues pour 2003 (soit un peu plus du cinquième), et sont réparties en fonction des objectifs inscrits dans la loi d'orientation. 69 emplois sont donc consacrés à l'ouverture de 3 centres éducatifs fermés, 50 au suivi des jeunes incarcérés dans les quartiers mineurs, et 69 à la mise à niveau des services de formation et d'administration et au renforcement des capacités d'encadrement. 135 emplois concernent les éducateurs.

Votre commission se félicite de cet effort. Néanmoins, il importe de ne pas oublier le milieu ouvert, qui constitue en volume l'activité première de la PJJ, et ne se voit octroyer que 46 emplois, dont une grande partie est affectée aux classes-relais.

#### **2. L'amélioration de la situation des personnels**

Le total des sommes consacrées aux mesures catégorielles s'élève à 2,3 millions d'euros.

Les projets de réforme du statut des personnels de direction et du statut des agents techniques d'éducation sont confortés par l'inscription de deux nouvelles provisions d'un montant total égal à 0,33 million d'euros, ce qui établit le montant total des crédits disponibles pour le financement de ces réformes à 0,82 million d'euros.

La réforme du **statut des directeurs**, prévue en annexe de l'accord sur l'ARTT de décembre 2001, vise à valoriser le corps par une révision de la

grille indiciaire et une plus grande attractivité du déroulement de carrière. Lors de son audition, M. Jean-Pierre Carbuccia-Berland, directeur de la PJJ, a indiqué qu'un nouveau projet devait être prochainement présenté aux organisations syndicales. Votre rapporteur ne peut qu'encourager un aboutissement rapide de cette réflexion, du fait de la nécessité de réencadrer les structures de la PJJ et du fort taux de démission enregistré chez les directeurs.

En outre, est envisagée une **réforme du statut des agents techniques d'éducation** (ATE), afin de prendre en compte l'évolution de leur métier et leur participation active à l'exercice de la fonction éducative en hébergement<sup>1</sup>.

Les mesures de transformation d'emplois et de repyramidage s'élèvent à 0,96 million d'euros.

Des mesures indemnitaires (+ 1,01 million d'euros) sont prévues au bénéfice de certains agents soumis à des contraintes spécifiques ou exerçant des fonctions particulières : personnels affectés en CEF (0,12 million d'euros), éducateurs et agents techniques d'éducation affectés en établissements d'hébergement, éducateurs affectés dans les quartiers pour mineurs (0,55 million d'euros) et directeurs de services et territoriaux (0,33 million d'euros).

Cet effort suffira-t-il à revaloriser le travail en hébergement collectif, considéré par certains comme un passage obligé en début de carrière qu'il faut s'empresse de quitter ? 70 % des postes proposés aux sortants de formations concernent des structures d'hébergement collectif.

Lors de son audition par la commission des Lois et la commission des Finances, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a indiqué qu'une modulation des primes serait prévue pour les hauts fonctionnaires de l'administration centrale de la PJJ.

## **II. DES BESOINS DE PRISE EN CHARGE TOUJOURS CROISSANTS NECESSITANT LA POURSUITE DES RÉFORMES**

### ***A. L'ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ***

La direction de la PJJ met en œuvre, par une action éducative adaptée, les décisions de justice prises par les magistrats de la jeunesse à l'égard des mineurs en danger et délinquants. Son activité au cours des dix dernières années a évolué de manière continue vers une prise en charge plus importante

---

<sup>1</sup> Les ATE sont des vacataires qui assurent la surveillance nocturne des centres d'hébergement et jouent ainsi un rôle essentiel dans l'action éducative.

des mineurs délinquants, du fait de l'augmentation du nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie (+ 15 % entre 1997 et 2001). Plus de 180.000 mineurs ont été mis en cause en 2002 par la police et la gendarmerie nationales, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à 2001. Compte tenu des entrées et sorties intervenus en cours d'année, on estime à près de 270.000 les jeunes suivis au cours de l'année 2002<sup>2</sup>.

Le **mode de prise en charge** le plus fréquent est le suivi en milieu ouvert, les mesures de placement n'étant retenues que lorsqu'une rupture s'est établie ou doit être établie entre un jeune et son milieu naturel (dans 15% des cas). Par ailleurs, plus de 81.000 jeunes ou familles font l'objet, chaque année, d'une investigation (sommaire ou approfondie, tous services confondus) en vue d'une décision de justice.

L'**activité totale de la PJJ continue de progresser** (200.000 entrées nouvelles, soit +2,4 %) et se répartit en volume à égalité entre secteurs public et associatif. Le secteur public ayant moins de moyens, cette croissance représente une charge particulièrement importante. Les mesures terminées en 2002 (198.000) progressent par rapport à 2001 de 4,1 % en secteur public et de 1,1 % en secteur associatif. Néanmoins, le stock de mesures en cours s'est accru entre le début et la fin de l'année de 1,1 % (-0,1 % en secteur associatif et +1,7 % en secteur public).

Cette croissance de l'activité se concentre sur les **mesures pénales** (+6,2 % de mesures nouvelles), alors que les mesures civiles restent stables (+0,3 % de mesures nouvelles). On constate un accroissement du stock de mesures pénales important (+2.000 mesures, + 5,2 % pour les deux secteurs, dont +13,9 % en secteur associatif).

L'hébergement est particulièrement concerné. Les flux de placements pénaux progressent de 13,7 % (+500 mesures nouvelles) et le stock de mesures en cours de 19 % (+200 mesures). Cet accroissement concerne surtout l'hébergement collectif (350 des 500 entrées), qui voit ses mesures nouvelles progresser de 10,5 %. Le taux d'utilisation des foyers en fin d'année augmente donc de +27,6 %.

Le milieu ouvert pénal connaît également une forte croissance, les mesures nouvelles augmentant de +9,8 % pour les deux secteurs (+4.000 mesures) et le stock de 5,2 %, soit +1.500 mesures.

La spécialisation des deux secteurs se poursuit.

La **prépondérance de l'activité pénale des services du secteur public** s'est confirmée en 2002. Les mesures pénales progressent de +4,7 % entre 2001 et 2002 et représentent 63 % des mesures nouvelles et 67 % des

---

<sup>2</sup> Ne sont pas pris en compte dans ces effectifs les jeunes confiés à des tiers dignes de confiance ou à des institutions non habilitées Justice (services des conseils généraux par exemple).

mesures en cours en 2002, contre respectivement 62 % et 65 % en 2001. Son public est de plus en plus délinquant, de plus en plus masculin et de plus en plus âgé. Les jeunes délinquants représentent 73 % de ses prises en charge, alors que ces mesures ne représentaient qu'un tiers de l'activité du secteur public il y a 10 ans. La part des mineurs en danger est parallèlement passée de 70 % en 1992 à 25 % en 2002.

Le **secteur associatif** exécute pour sa part 126.000 des 170.000 mesures en cours fin 2002 et demeure l'acteur majeur de l'action éducative fondée sur l'article 375 du code civil (85.000 des 120.000 mesures nouvelles lui ont été adressées). Néanmoins, son activité pénale s'accroît fortement (+17 %, 10.000 des 74.000 mesures nouvelles pénales en 2002 lui ayant été confiées), même si en volume, le secteur public porte l'essentiel de l'effort.

## ***B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE RAPIDE ET ADAPTÉE***

### **1. Répondre rapidement pour éviter la récidive**

L'absence de réponse judiciaire à la première infraction commise par un mineur constitue un puissant facteur de récidive. Si le taux de réponse pénale aux affaires impliquant des mineurs est de 10 points supérieur à celui des majeurs (78,6 % contre 68,2 %), cette réponse intervient souvent trop tardivement.

De plus, si le nombre des mesures en attente diminue, les délais de prise en charge des mesures se dégradent.

- Le stock des **mesures en attente**<sup>3</sup> pour l'ensemble des secteurs diminue sensiblement (-13,3 % entre 1998 et 2002) pour s'établir en 2002 à 6.541. Le taux de mesures en attente **ne cesse de diminuer**, passant de 5,4 % en 1999 à 4,6 % en 2002, **malgré la progression de l'activité**. Ainsi, alors que le nombre de mesures annuelles en milieu ouvert pour le secteur public a cru de près de 15,4 % en 6 ans, le nombre de mesures en attente diminuait notablement (2.953 en 1999 contre 2.060 mesures en 2002). Toutes mesures confondues, le secteur associatif habilité a connu une diminution de 7 % des mesures en attente entre 1997 et 2002, alors que le nombre de mesures prises en charge augmentait de 11 %.

---

<sup>3</sup> Une mesure est considérée en attente lorsqu'elle n'a pas pu être prise en charge dans un délai de deux semaines après la notification de la décision du juge au service.



- Néanmoins, les **délais de prise en charge** des mesures nouvelles<sup>4</sup> se dégradent et passent de 24,1 jours à 25,6.

|                                   | Mesures pénales |             | Mesures civiles |             | Ensemble    |             |
|-----------------------------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
|                                   | 2001            | 2002        | 2001            | 2002        | 2001        | 2002        |
| <b>Investigations</b>             | <b>4,8</b>      | <b>4,8</b>  | <b>16,6</b>     | <b>17,3</b> | <b>9,8</b>  | <b>10,2</b> |
| <b>Placement judiciaire</b>       | <b>2,6</b>      | <b>1,6</b>  | <b>2,4</b>      | <b>3,7</b>  | <b>2,5</b>  | <b>2,8</b>  |
| <b>Milieu ouvert</b>              | <b>55,1</b>     | <b>55,5</b> | <b>21,8</b>     | <b>26,2</b> | <b>44,9</b> | <b>47,1</b> |
| Action éducative en milieu ouvert |                 |             | 22,6            | 27,4        | 22,6        | 27,4        |
| Contrôle judiciaire               | 23,4            | 27,3        |                 |             | 23,4        | 27,3        |
| Mesure de réparation              | 38,2            | 40,1        |                 |             | 38,2        | 40,1        |
| Sursis mise à l'épreuve           | 97,8            | 93,5        |                 |             | 97,8        | 93,5        |
| Suivi socio judiciaire            | 32,0            | 65,0        |                 |             | 32,0        | 65,0        |
| <b>Ensemble des mesures</b>       | <b>28,4</b>     | <b>29,5</b> | <b>17,2</b>     | <b>19,2</b> | <b>24,1</b> | <b>25,6</b> |

Cet allongement intervient dans chacun des types d'activité (placement, milieu ouvert et investigations) tous fondements confondus, mais plus encore s'agissant des mesures civiles.

Entre 2001 et 2002, on constate une augmentation des délais au civil pour l'hébergement collectif (1,6 jours en 2002 contre 1,3 en 2001), ainsi que pour le milieu ouvert civil (26,2 jours en 2002 contre 21,8 jours en 2001).

Les mesures pénales ont globalement des délais de prise en charge plus élevés que les mesures civiles (55,5 jours en 2002 contre 55,1 jours en 2001), en raison de l'augmentation rapide et régulière de leur volume, mais elles connaissent une évolution favorable en 2002.

Ainsi, les délais au pénal en matière d'hébergement collectif diminuent (0,8 jour en 2002 contre 1,2 jours en 2001).

Les délais de prise en charge des mesures pénales de milieu ouvert sont d'autant plus longs que ces dernières sont ordonnées après jugement. Ainsi le contrôle judiciaire, mesure pré-sentencielle, est-il mis en oeuvre 27,3 jours après la décision du juge tandis que le sursis avec mise à l'épreuve, mesure sentencielle, l'est 93,5 jours après le jugement. Ces délais élevés sont globalement dus à des contraintes administratives (temps de rédaction du jugement, transmission au service d'accueil)<sup>5</sup>, même s'ils enregistrent une

<sup>4</sup> calculés par différence entre la date de décision du magistrat et la date de prise en charge effective par le service PJJ

<sup>5</sup> Le délai de plus de trois mois observé pour la prise en charge des travaux d'intérêt général s'explique par le fait que certains services ne comptabilisent la mesure qu'à partir du moment où le TIG est effectivement commencé par le jeune, alors même que la mise en place de ce TIG a

nette amélioration dans leur prise en charge (moins quatre jours pour le SME et moins sept jours pour le TIG).

La première réponse à la délinquance des mineurs reste le recours aux mesures éducatives en milieu ouvert. Or, ainsi que l'a expliqué M. Andrieux, directeur de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA) à votre rapporteur, il est plus efficace de faire repeindre par le mineur le mur qu'il a dégradé pendant ses week-ends au vu de ses amis plutôt que de le faire suivre plus tard par un éducateur.

La mesure de réparation semble particulièrement appropriée, puisqu'elle permet aux mineurs concernés de prendre conscience des conséquences de leur acte, en effectuant la prestation la plus adaptée, au profit de la victime ou de la société. Elle peut d'ailleurs concerner des mineurs récidivistes, même si elle s'adresse en priorité aux primo-délinquants.

Si le nombre des mesures de réparation est en constante augmentation depuis 1994, son rythme de progression s'est brutalement ralenti depuis 1999 et elles sont prescrites de façon très hétérogène sur le territoire. En 2002, 13.734 mesures de réparation pénale ont ainsi été exécutées par les services de la PJJ (soit + 9,2% par rapport à 2001). Il apparaît que son délai moyen de prise en charge, de l'ordre de 40 jours, lui fait perdre sa signification. Votre commission appelle le Gouvernement à rappeler l'intérêt de cette mesure.

## **2. Prendre en charge les mineurs dans des structures adaptées**

Le secteur public comprend 329 établissements et services éducatifs répartis en 10 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT), 199 centres d'action éducative (CAE), 75 foyers d'action éducative (FAE) dont 7 assurent la fonction centre éducatif renforcé (CER), 43 centres de placement immédiat (CPI) et 2 centres éducatifs fermés (CEF).

Le secteur associatif habilité ou conventionné est constitué de 1.213 établissements gérés par 508 associations, dont 736 structures d'hébergement, 172 services d'action éducative en milieu ouvert, 43 services de réparation pénale, 61 centres éducatifs renforcés, 3 centres de placement immédiat, 4 centres éducatifs fermés. 31 structures sont fermées et 55 autres sont en cours d'habilitation.

Au 31 décembre 2002, le secteur public comprenait 1.266 places théoriques<sup>6</sup> (dont 364 en CPI et CER) en hébergement collectif et 1.008 places en hébergement individualisé, le secteur associatif habilité comprenant pour sa part 14.272 places en hébergement collectif et 627 en hébergement individualisé.

---

*demandé préalablement une étude de faisabilité, et notamment la recherche d'une structure d'accueil.*

<sup>6</sup> *Les places théoriques constituent le potentiel d'offre d'hébergement collectif et individualisé à la disposition des magistrats.*

a) *La réforme des services éducatifs auprès des tribunaux pour enfants (SEAT)*

La réforme a maintenu des SEAT dans les juridictions comportant au moins 7 juges des enfants<sup>7</sup>. 26 services éducatifs auprès des tribunaux ont été transformés en unités d'action éducative auprès du tribunal (UEAT) rattachés à un service territorial de milieu ouvert. Dans les autres juridictions, la permanence éducative auprès du tribunal est assurée par un service territorial de milieu ouvert.

Cette réforme, qui a entraîné la suppression de 98 SEAT, a été approuvée par l'Inspection générale des services judiciaires en octobre 2002. Votre commission s'interroge cependant sur l'opportunité de supprimer les compétences exercées concurremment avec les CAE, alors que les délais de prise en charge des mesures nouvelles se dégradent. Une procédure d'évaluation est en cours d'élaboration.

b) *La diversification de l'hébergement*

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent longue les mineurs placés avec 7 éducateurs en moyenne et fonctionnent en continu toute l'année, ont été ajoutés les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat et les centres éducatifs fermés.

S'agissant de l'hébergement collectif traditionnel, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2003 critiquait notamment l'insuffisance de la prise en charge des mineurs, qualifiée d'« occupationnelle », l'absence de continuité dans les horaires d'activité induisant un désœuvrement des jeunes dans la journée.

- Les **centres éducatifs renforcés (CER)**, anciennes « unités à encadrement renforcé » mises en œuvre dès 1996, ont pour mission de créer une rupture (de trois à six mois) dans les conditions de vie de mineurs très fortement ancrés dans la délinquance, et d'assurer leur prise en charge intensive avec un encadrement éducatif permanent<sup>8</sup>.

79 CER ont ouvert, mais 12 fermetures sont déjà intervenues. Il est prévu pour fin 2004 de porter leur nombre à 75 CER associatifs et 7 CER publics. Ils offrent une capacité totale de 360 places fin août 2003 (avec 420 places attendues fin 2003 pour le secteur associatif et 46 pour le secteur

---

<sup>7</sup> 10 services éducatifs auprès des tribunaux sont maintenus dans les plus grosses juridictions : Paris, Lyon, Marseille, Lille, Pontoise, Bobigny, Evry, Versailles, Créteil et Nanterre.

<sup>8</sup> Les capacités d'accueil sont de 5 à 8 mineurs pour chaque CER, avec un encadrement de 8 personnes pour le secteur public et de 10 à 11 pour le secteur associatif habilité. Les mineurs envoyés dans ces CER sont principalement des multirécidivistes ou en situation de grande marginalisation.

public). Actuellement, 10 CER sont en cours d'ouverture et 18 associatifs sont programmés.

Si le bilan des CER apparaît positif, votre commission souligne l'importance d'une meilleure préparation à la sortie des mineurs.

- Les **centres de placement immédiat (CPI)** prennent en charge les mineurs de 13 à 18 ans pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats de la jeunesse, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ils doivent les évaluer et orienter dans un délai de 1 à 3 mois en vue d'élaborer des solutions éducatives sur un plus long terme.

47 CPI ont ouverts, dont 3 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. Trois ouvertures de centres de placement immédiat sont prévues en 2003 dans le Val d'Oise, en Corse et à Grenoble.

Leur bilan apparaît mitigé car ils ont souvent été utilisés comme centres de placement en urgence au détriment de l'objectif d'évaluation et d'orientation prévu.

#### *c) Le programme des centres éducatifs fermés (CEF)*

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les centres éducatifs fermés (CEF) sont destinés à accueillir des mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. La fermeture est juridique : le mineur n'est pas enfermé dans le centre, mais il peut être placé en détention provisoire ou être incarcéré en cas de violation de ses obligations.

La modification du décret du 6 octobre 1988 par le décret du 5 mars 2003, a permis l'habilitation d'associations pour la mise en œuvre de CEF et l'exécution des sanctions éducatives. Elle a en outre instauré un contrôle par le parquet au moment de l'habilitation, de son renouvellement, mais aussi de son retrait.

Un cahier des charges (pour le secteur associatif habilité) et une instruction de service (pour le secteur public) définissent le contenu éducatif ainsi que le cadre administratif et financier des centres éducatifs fermés.

L'action éducative est primordiale et figure parmi les obligations fixées par le cahier des charges la mise à niveau des mineurs dans le domaine des savoirs fondamentaux (lecture, écriture). Le tableau des emplois intègre la nécessité d'assurer une présence éducative permanente et renforcée pour assurer l'encadrement des mineurs pendant 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

Le prix de revient prévisionnel se situe entre 580 et 600 euros par jour et par mineur pour le secteur public. Il ne devra pas dépasser 630 euros pour le secteur associatif, contre 350 euros pour les CER.

Quatre centres éducatifs fermés (CEF), gérés par des associations habilitées par le ministère de la Justice, ont été créés entre mars et juin 2003, à Lusigny (Allier), Sainte-Eulalie (Gironde), Valence (Drôme) et Saint-Denis-le-Thiboult (Seine-Maritime)<sup>9</sup>. S'y sont ajoutés en septembre 2003 deux centres relevant du secteur public, l'un à Beauvais (Oise), l'autre à Mont-de-Marsan (Landes). Quatre autres centres relevant du secteur associatif sont prévus pour la fin de l'année à Chailly-en-Brie (Seine et Marne), à l'Hôpital le Grand (Loire), à Tonnoy (Meurthe et Moselle) et à Autun (Saône et Loire).

Il est prévu d'ouvrir 13 CEF en 2004, 9 pour le secteur associatif habilité, et 3 pour le secteur public, compte tenu des délais inhérents à l'instruction et à la conduite même des projets. Le programme devrait permettre la mise à disposition de 600 places d'ici cinq ans.

Le bilan de fonctionnement des CEF mis en service depuis le 1<sup>er</sup> semestre 2003 s'effectuera dans un délai d'un an à compter de leur ouverture. Une direction de projet consacrée aux CEF a été créée au sein de l'administration centrale.

D'ores et déjà, il est possible de relativiser l'importance des fugues intervenues. S'agissant de mineurs récidivistes, ancrés dans la délinquance et la transgression, leur fugue d'un lieu représentant l'institution est quasiment inévitable. Ainsi que l'a indiqué M. Dominique Perben, garde des Sceaux, lors de son audition, ces fugues sont d'ailleurs majoritairement intervenues peu après l'arrivée du mineur et avant sa prise en charge par l'équipe pédagogique. Un additif du 25 juin 2003 au cahier des charges renforce les prescriptions relatives à la prévention des fugues. Rappelons que ces fugues peuvent entraîner la révocation de la mesure et donc l'incarcération des intéressés.

A côté de ces incidents, certains mineurs ont pu entamer une démarche de réinsertion. Il importe de laisser les équipes éducatives « se roder ».

Il sera particulièrement intéressant de suivre le devenir de ces jeunes et votre commission se félicite qu'un comité technique national d'évaluation ait été instauré afin de définir le référentiel des centres, les indicateurs de conformité et de qualité, les modalités de recueil et d'exploitation des données et les outils de compte-rendu des opérateurs. Des comptes rendus mensuels des activités de chaque centre sont adressés aux directeurs départementaux et régionaux de la PJJ.

---

<sup>9</sup> Au 8 septembre 2003, les quatre centres mis en service avaient respectivement accueilli : 11 mineures pour le CEF de Lusigny, 11 mineurs pour le CEF de Sainte-Eulalie, 16 pour le CEF de Valence et 5 pour celui de Saint-Denis le Thiboult.

*d) Les mineurs et la prison*

L'augmentation du nombre des mineurs délinquants entraîne une hausse de leur incarcération, même si elle demeure l'ultime recours. Entre janvier 2001 et janvier 2002, le nombre d'incarcérations de mineurs a cru de 18 %, passant de 3.283 à 3.873<sup>10</sup>. Le nombre de mineurs détenus atteignait 808 au 1<sup>er</sup> janvier 2003, contre 826 en 2002, 616 en 2001 et 718 en 2000. Il faut noter que les fluctuations sont très importantes.

Face à cette situation et aux modalités actuelles d'incarcération dans les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, la loi du 9 septembre 2002 a prévu la création de 400 places dans des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ainsi que l'intervention de personnels de la PJJ dans les quartiers mineurs des maisons d'arrêt.

Les EPM accueilleront chacun une soixantaine de mineurs et, afin de prévenir la constitution de phénomènes de bandes, le nombre de mineurs présents ensemble sera compris entre six et dix.

Si les mineurs seront placés dans un lieu physiquement clos et soumis à la surveillance de personnels de l'administration pénitentiaire, leur emploi du temps sera adapté et comportera des temps de formation, d'activités dirigées, mais aussi des temps collectifs de promenades, de repas, de sport et de détente, l'objectif étant de ne pas les laisser inoccupés et de varier et d'individualiser les activités en vue de leur réinsertion. Chaque mineur bénéficiera de 4 heures d'enseignement général par jour ou de 2 heures d'enseignement général et de 2 heures de formation professionnelle.

La création de sept établissements dans de grandes agglomérations comme Paris (Meaux et l'ouest de la région parisienne), Valenciennes, Lyon, Toulouse et Nantes a été décidée. Le choix des candidats devrait être arrêté prochainement, le jury devant se réunir pour choisir les projets à compter de la mi-janvier 2004. La notification des marchés devrait avoir lieu en mai 2004, pour une mise en service à partir de mai 2006.

Votre commission estime souhaitable d'instaurer une évaluation en termes de formation, de scolarisation et de devenir des mineurs incarcérés.

En outre, le développement des dispositifs de semi-liberté pour les mineurs, est en cours d'étude.

---

<sup>10</sup> Les mineurs incarcérés sont majoritairement âgés de plus de 16 ans (90 % au 1er janvier 2003) et placés en détention provisoire dans le cadre d'une procédure criminelle. Les jeunes filles sont très peu représentées (2,1 %). La part des mineurs détenus parmi l'ensemble de la population du même âge est stable, de l'ordre de 6 pour 100.000 (808 pour 13,45 millions d'individus). Leur durée moyenne de détention connaît une légère baisse passant de 2 mois et 19 jours en 2001 à 2 mois et 16 jours en 2002.

L'intervention d'éducateurs de la PJJ auprès des mineurs incarcérés, prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, s'opère déjà dans 10 quartiers des mineurs de maisons d'arrêt<sup>11</sup> depuis janvier 2003. 15 à 20 établissements supplémentaires seront visés en 2004, avant une généralisation d'ici fin 2007.

De plus, la **proposition de loi** de nos excellents collègues MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck adoptée par le Sénat le 20 mai 2003 prévoit, en cas de condamnation prononcée par une juridiction spécialisée pour mineurs, **que le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines jusqu'à ce que le condamné ait atteint l'âge de 21 ans**. Lors de son audition conjointe par la commission des Lois et la commission des Finances, le garde des Sceaux a d'ailleurs jugé utile sa prochaine inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ce dont se félicite votre commission.

### **3. Permettre une prise en charge par des personnels mieux formés et encadrés**

- En 2003, 13 emplois nouveaux ont été consacrés à la création, sur les recommandations de la Cour des comptes, d'une **sous-direction des ressources humaines** distincte pour les 7.800 agents de la PJJ.<sup>12</sup> Elle devrait permettre d'assurer un meilleur pilotage des ressources humaines, alors que la PJJ connaît un fort développement de ses recrutements.

- Une **déconcentration de la gestion des personnels** est prévue. La liste des actes de gestion concernés, leurs conditions de réalisation, l'échelon opportun de la déconcentration et le calendrier de réalisation sont encore en cours d'étude. Seront d'abord déconcentrés les actes de gestion ne nécessitant pas l'avis de commissions administratives paritaires (CAP), lesquelles ne devraient pas être mises en place avant 2005. Les directions régionales préparent déjà certains actes de gestion qu'elles adressent à l'administration centrale pour vérification et signature. Cette déconcentration s'accompagnera de formations et de guides pratiques.

- Des **fusion des corps** devraient permettre de remédier en partie à l'éclatement de la gestion de personnels entre les directions, dénoncé par le rapport de la Cour des comptes. En 2002, le corps des agents techniques de l'administration centrale a été fusionné avec celui des services déconcentrés.

---

<sup>11</sup> Loos-les-Lille, Amiens, Lyon, Bois d'Arcy, Osny, Avignon le Pontet, Toulouse, Nancy, Strasbourg et Toulouse Seysse

<sup>12</sup> L'arrêté du 7 juillet 2003 portant création de cette sous-direction précise son nouvel organigramme : le bureau du recrutement et de la formation, le bureau de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le bureau des relations sociales et des statuts, le bureau de carrières et du développement professionnel et la mission de suivi personnalisé des carrières de l'encadrement.

Une réflexion est engagée sur la fusion de corps d'administration centrale à faible effectif avec les corps correspondants des services déconcentrés.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le devenir du corps des **professeurs techniques**, qui concourent à la mission d'insertion professionnelle de la PJJ, et pour lequel il est envisagé un rattachement à l'Education nationale. Il importe que les modalités de cette réforme préservent leur mission.

- S'agissant des **recrutements**, la LOPJ prévoit la création sur 5 ans de 1.250 emplois, alors même que 1.300 départs en retraite sont prévus. Près du tiers de l'effectif global va donc devoir être renouvelé, alors que 1.381 éducateurs ont d'ores et déjà été recrutés de 1998 à 2002<sup>13</sup>.

Le nombre de candidats inscrits aux concours classiques est en forte diminution (moins de 2.000 en 2002 contre plus de 4.000 en 1999), comme pour les concours exceptionnels (700 candidats en 2003 contre plus de 1.000 en 1999 et 2000).

Pour y remédier, l'administration de la PJJ souhaite communiquer afin de valoriser ses métiers, à l'instar de l'administration pénitentiaire, et diversifier les modes de recrutement des éducateurs, afin de **privilégier la motivation pour le travail social** plutôt que les connaissances théoriques de candidats surdiplômés. Un projet de décret actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat devrait entrer en application au cours de l'année 2004 pour y remédier.

Il prévoit tout d'abord la mise en œuvre d'une troisième voie pour l'accès à certains corps, afin de consolider la pyramide des âges tout en offrant une possibilité de promotion à des personnels impliqués dans la prise en charge éducative des jeunes, à l'instar des agents techniques d'éducation.

De plus, des concours seront organisés en 2004 dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Enfin, la PJJ a été autorisée à gager 301 emplois afin de recruter des agents contractuels sur des postes de titulaires, afin de pallier les difficultés d'affectation dans certaines zones comme l'Ile-de-France ou le Nord.

- En outre, votre commission souligne l'importance de revoir le contenu de la **formation** initiale des éducateurs, 70 % des postes proposés à la sortie étant en hébergement collectif, où des femmes jeunes et inexpérimentées

---

<sup>13</sup> 584 l'ont d'ailleurs été grâce à des concours exceptionnels autorisés pour trois ans, puis deux ans, permettant le recrutement d'éducateurs dotés d'une expérience professionnelle dans le domaine éducatif, social et médico-social. Un concours exceptionnel, dont les épreuves ont eu lieu en septembre 2003, a été ouvert pour 151 postes.



se retrouvent face à des mineurs souvent âgés de plus de 16 ans et parfois violents.

Il convient de noter que les difficultés de recrutement existent aussi pour le secteur associatif. Ainsi, 75 % des personnels éducatifs en CER sont dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif.

### ***C. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION ET DU CONTRÔLE***

#### **1. Fonder l'évaluation**

L'évaluation des actions mises en œuvre par la PJJ est aujourd'hui imposée tant par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 que par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale<sup>14</sup>, et la loi d'orientation et de programmation pour la justice, pour les dispositions qu'elle met en œuvre.

La stratégie ministérielle de réforme du ministère de la Justice établie en octobre 2003 comprend donc le développement de l'évaluation.

**La constitution de référentiels et d'outils statistiques constitue un préalable indispensable à l'évaluation.**

Comme l'a souligné la Cour des comptes, il n'existe pas aujourd'hui de base de données sur la protection de l'enfance commune à l'Etat et au département. Il n'est pas rare qu'un mineur fasse l'objet de plusieurs mesures prises en application de fondements juridiques distincts, ce qui induit des doubles comptes.

En outre, la PJJ ne connaît pas le devenir des mineurs dont elle a la charge. Il en résulte une incapacité à évaluer l'efficacité de l'action éducative entreprise, notamment en termes de récidive, même si quelques études ont été menées localement par des juges pour enfants.

De même, la faiblesse des capacités de gestion de l'administration centrale de la PJJ la conduit à une relative méconnaissance du nombre réel des agents disponibles sur le terrain par fonction.

La PJJ a donc mis en œuvre plusieurs instruments.

---

<sup>14</sup> qui a inséré un article L 312-8 au code de l'action sociale et des familles imposant aux établissements sociaux et médico-sociaux une évaluation interne de la qualité de leurs prises en charge par rapport à des procédures, des références et des recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées par le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, ainsi qu'une évaluation externe tous les 7 ans.

- Les **projets départementaux** doivent, à partir de l'état des lieux des services, mettre en relation l'ensemble des moyens disponibles concourant à l'exercice d'une fonction éducative quel que soit le secteur la mettant en œuvre (secteur public, associatif ou autres partenaires). Au 30 avril 2003, quasiment tous les départements avaient présenté des projets, portant notamment sur les modalités de l'accueil d'urgence ou du suivi du parcours des mineurs les plus difficiles. Au 30 juin 2003, 75 % des départements avaient désigné leurs responsables de dispositif par fonction.

- Le **logiciel GAME** (Gestion Automatisée des Mesures Educatives) 2000 concerne désormais tant les mesures judiciaires que celles non judiciaires, les activités de jour des mineurs et le suivi en détention. Il a fait l'objet d'une nouvelle version en 2003 pour intégrer les apports de la LOPJ et permet désormais de connaître avec une fiabilité accrue le nombre des mineurs pris en charge, à titre judiciaire ou non<sup>15</sup>.

Il permet en outre l'édition automatique de tableaux de gestion pour inciter les services à analyser leur activité.

De même, la direction de la PJJ travaille donc à la définition d'une base nationale de données alimentée directement par les structures éducatives et il est prévu de l'étendre au secteur associatif volontaire dès 2004.

- S'agissant de **l'évaluation du travail éducatif**, le projet de service, qui détermine les objectifs à atteindre et les moyens mobilisés, fait l'objet d'une évaluation annuelle, dont dépendra l'allocation des moyens des services et établissements.

Le projet éducatif individuel, établi à l'issue d'un bilan pluridisciplinaire de la situation du mineur, définit des objectifs (remise à niveau scolaire, travail avec la famille, inscription dans les dispositifs d'insertion, actions de santé, obligations fixées par l'autorité judiciaire) régulièrement évalués.

Enfin le protocole d'exercice des mesures définit pour chaque grande fonction éducative (hébergement, milieu ouvert, insertion, investigation) des cadres d'exercice commun à l'ensemble des services ou établissements chargés de les mettre en œuvre, comme l'hébergement en novembre 2000, l'insertion sociale et professionnelle et les activités de jour en avril 2002. D'autres sont en cours d'élaboration ou en projet (concernant le milieu ouvert notamment).

- L'organisation et le fonctionnement des structures de prise en charge de la direction de la PJJ n'ayant pas de fondement juridique, à l'exception des services éducatifs auprès des tribunaux et des centres éducatifs

---

<sup>15</sup> Mais cette approche plus rigoureuse conduit à être prudent dans la comparaison de données antérieures et postérieures à 2001.

fermés, un décret portant organisation dans les départements des établissements et services de la direction de la PJJ est en préparation et devrait être publié au début de l'année 2004. Il a pour objectifs, outre de donner une assise juridique à ces établissements, d'en **définir les missions respectives, les modalités d'organisation, de fonctionnement, de contrôle et d'évaluation ainsi que les conditions de création.**

- En outre, la mise en place d'un **panel de mineurs**, décidée dès 1996, permettra d'observer régulièrement un échantillon de jeunes (tous les mineurs nés entre un 1er et un 15 octobre dont l'institution judiciaire a eu à connaître, ce qui représente environ 4 % de tous les mineurs suivis par la justice, soit 12.000 personnes), afin de définir leur parcours judiciaire, tout en appréhendant mieux leur environnement familial (mesures civiles ou pénales décidées, mais aussi changement de situation familiale ou scolaire). Six juridictions pilotes ont été désignées en octobre 2002 : Paris, Nanterre, Meaux, Nancy, Dijon et Pau. Les premières extractions de janvier 2003 ont permis de construire une base de données validée. La généralisation du panel devrait intervenir en 2005 et permettre de connaître le taux de récurrence des mineurs confiés à la PJJ.

## **2. Renforcer le contrôle du secteur associatif habilité**

Le contrôle du secteur associatif habilité est un enjeu majeur à la charge du secteur public. La faiblesse des effectifs des directions départementales ne permet pas de l'assurer correctement.

Actuellement, les seuls contrôles exercés le sont au moment de l'habilitation et de son renouvellement tous les cinq ans, ainsi que chaque année à l'occasion de la tarification (fixation du prix de journée), et sont essentiellement formels.

L'habilitation<sup>16</sup> est délivrée par le préfet du département d'implantation qui confie l'instruction de la demande au directeur régional de la PJJ<sup>17</sup>. Sont contrôlés l'identité et l'expérience professionnelle des administrateurs, les qualifications des personnels, les conditions de scolarisation des mineurs, le budget prévisionnel de l'équipement, son projet éducatif, ainsi que sa conformité aux prescriptions de la commission de sécurité. L'habilitation précise notamment le nombre, l'âge, le sexe, et les

---

<sup>16</sup> *renovée par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 renovant l'action sociale et médico-sociale, qui a inséré un article L. 313.10 dans le code de l'action sociale et des familles et par le décret n° 2003-180 du 5 mars 2003 modifiant le décret du 6 octobre 1988.*

<sup>17</sup> *Le juge des enfants, le procureur de la République, l'autorité académique et le président du conseil général sont consultés.*

catégories juridiques de jeunes reçus, ainsi que les conditions d'éducation et de séjour<sup>18</sup>.

Les dérives constatées lors de la mise en fonctionnement du centre éducatif fermé de Lusigny<sup>19</sup> doivent conduire à s'interroger sur sa pertinence.

L'état des lieux des contrôles financiers et/ou pédagogiques effectués en 2002 par les directions régionales et départementales sur les établissements associatifs habilités (hors procédures d'habilitation et de tarification) reste préoccupant. **Seules 32 structures ont été contrôlées sur les 1.213 établissements et services gérés par 508 associations**<sup>20</sup>. Votre commission souhaite donc un renforcement des effectifs des directions départementales.

Elle se félicite en revanche de la rationalisation du dispositif d'associations para-administratives opérée à la suite des observations de la Cour des comptes. Sur les 170 existantes, 40 ont été dissoutes en avril 2003, 50 devant l'être avant 2004. La mise en conformité des associations subsistantes (composition de leur conseil d'administration, évolution de leur mode de financement) est en cours.

#### **D. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS**

##### **1. Avec les conseils généraux**

- Afin d'améliorer la coopération avec les conseils généraux, des **schémas départementaux de la protection de l'enfance** tendent à définir en concertation avec l'autorité judiciaire les réponses à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en matière de prise en charge éducative des enfants en difficulté. Au 1er juillet 2003, 47 schémas conjoints ont été signés contre 40 en 2002. 37 schémas conjoints sont en cours d'élaboration contre 29 en 2002, et seuls 16 départements n'ont pas entamé leur élaboration contre 29 en 2002. Ils devraient permettre l'élaboration d'un tableau de bord de la protection de

---

<sup>18</sup> Tout changement pouvant avoir une incidence sur la nature ou le champ de l'habilitation, ainsi que toute modification dans la composition des organes de direction ou des effectifs doivent être signalés au DRPJ qui en informe le préfet. Le préfet peut à tout moment retirer l'habilitation lorsque sont constatés des faits de nature à compromettre la mise en œuvre des mesures éducatives ou à porter atteinte aux intérêts des mineurs confiés.

<sup>19</sup> Projet éducatif discutable, mise en examen du directeur pour viol sur un membre du personnel, problèmes comptables relevés dans la gestion d'autres structures par cette même association.

<sup>20</sup> Deux contrôles (dont un financier et pédagogique et l'autre seulement pédagogique) en Alsace, cinq en Aquitaine (dont deux uniquement pédagogiques), deux en Bourgogne-Franche-Comté, seulement deux contrôles pédagogiques le Centre- Limousin-Poitou-Charentes, cinq contrôles en Normandie, sept en Languedoc Roussillon (dans deux structures), deux en Lorraine Champagne Ardennes, quatre en Midi-Pyrénées (dont un uniquement financier) et huit dans les Alpes Provence Côte d'Azur Corse (dont deux uniquement pédagogiques).

l'enfance commun à la direction de la PJJ et à l'Assemblée des départements de France.

- Le projet de loi relatif aux responsabilités locales tend, dans le cadre autorisé par la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, à **permettre aux départements volontaires de mettre seuls en oeuvre l'ensemble des mesures prononcées par les juges des enfants en matière d'assistance éducative**, à l'exception des mesures d'investigation, de placement auprès de personnes physiques ou en hôpital psychiatrique.

Actuellement, la protection de l'enfance en danger est assurée à la fois par les départements et l'autorité judiciaire, les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils généraux intervenant à titre principalement préventif, et avec l'accord des parents, seul le juge des enfants pouvant imposer des mesures d'assistance éducative. Ces mesures sont à la charge du département, mais le président du conseil général a compétence liée pour mettre en oeuvre les décisions d'admission prises par le juge qui désigne la structure d'exécution de la mesure.

En matière de délinquance, le juge tranche au pénal sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945 et prend soit des mesures « éducatives », assurées et financées par le service départemental de l'ASE, soit des mesures de placement du mineur délinquant financées par le budget de l'Etat.

Or, l'autorité judiciaire a de plus en plus recours aux procédures de l'assistance éducative, en principe réservées aux mineurs en danger, à l'égard des mineurs délinquants, afin de pallier le manque de places en institutions de la PJJ, avec des conséquences financières importantes pour les départements.

L'expérimentation vise donc à confier aux départements, et non plus au juge des enfants lui-même, le soin d'assurer la mise en oeuvre des mesures d'assistance éducative décidées par ce dernier. Les services de l'aide sociale à l'enfance pourraient assurer eux-mêmes la mise en oeuvre de ces mesures, ou les confier à des organismes publics ou privés ou à des personnes physiques habilités, non plus par le représentant de l'Etat dans le département, mais par le président du conseil général.

Les mesures en cours à la date de l'entrée en vigueur de l'expérimentation resteraient mises en oeuvre par la personne qui en était initialement chargée, même en cas de renouvellement s'il s'agit d'un service de l'Etat et que l'intérêt du mineur le justifie.

L'expérimentation est prévue pour quatre ans. Son évaluation fera l'objet d'un rapport au Parlement avant son terme.

- Outre la coopération avec les **forces de l'ordre**<sup>21</sup>, qui bute encore sur des questions de déontologie et d'échange de l'information<sup>22</sup>, la PJJ a développé un partenariat avec l'Education nationale.

## 2. Avec l'Education nationale

La PJJ participe aux « **classes relais** » destinées à des élèves de collège rejetant l'institution scolaire. 252 classes relais ont fonctionné au cours de l'année scolaire 2002-2003, avec en moyenne 14 élèves, accueillant ainsi près de 3.500 élèves. L'enquête de suivi des élèves des classes relais de 1999-2000 a montré que 84 % d'entre eux avaient ensuite rejoint un cursus de formation et 73 % le poursuivaient six mois plus tard. 26 ateliers relais, dont la durée d'accueil est limitée à 16 semaines, ont été créés depuis octobre 2002. 44 devraient s'y ajouter. Un premier bilan est en cours de réalisation. En revanche, les trois expériences d'internats scolaires tentées ces deux dernières années ont été abandonnées.

Par ailleurs, des mises à disposition d'enseignants se pratiquent au niveau départemental par convention. A la suite de l'accord conclu entre le Garde des Sceaux et le ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche le 3 février 2003, les six centres éducatifs fermés ont engagé la procédure de nomination d'un enseignant du premier degré auprès des inspections d'académie.

Enfin, le diplôme universitaire (DU) « Adolescents difficiles : approche psychopathologique et éducative » de l'université Paris VI a permis en 2002-2003 la formation continue de 120 professionnels de l'éducation nationale, de la justice et de la santé. Il intégrera des personnels de la police et de la gendarmerie, et un DU similaire est prévu à Marseille et à Toulouse.

## 3. Avec le secteur psychiatrique

Comme l'a montré le rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), un nombre accru des mineurs pris en charge présente des troubles de la personnalité d'ordre psychiatrique rendant difficile toute intervention éducative. Un groupe de travail a donc été chargé en 2001 d'élaborer un référentiel de prise en charge de ces adolescents, qui nécessitent à la fois une intervention éducative et des soins.

La poursuite du recrutement de personnels infirmiers et la présence d'au moins un d'entre eux dans la grande majorité des directions départementales de la PJJ contribue à faciliter les relations avec les professionnels de médecine générale et du secteur psychiatrique. Ainsi, des contacts ont été pris récemment avec l'Assistance publique-hôpitaux de Paris.

---

<sup>21</sup> qui se développe depuis plusieurs années en matière de prévention et de traitement de la délinquance urbaine, notamment grâce à la participation de la PJJ aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, mais aussi par l'établissement de protocoles au niveau local afin de définir des procédures de gestion des fugues ou d'intervention des forces de l'ordre dans les établissements en cas de violences, vols, usage ou trafic de stupéfiants.

<sup>22</sup> rapport du Forum français pour la sécurité urbaine : " Secrets, partage, informations "

Votre commission tient à souligner que le développement de structures psychiatriques spécialisées pouvant accueillir les adolescents sous mandat judiciaire en état de crise apparaît aujourd'hui indispensable.

**Quelques exemples de structures psychiatriques inscrites dans une dynamique de partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse**

La maison de l'adolescent du Havre fondée en 1999 offre des possibilités d'hospitalisation, d'évaluation et d'accueil des adolescents, en collaboration avec les équipes éducatives de la PJJ.

Le centre inter hospitalier d'accueil permanent pour adolescents (CIAPA), à Paris, accueille à temps plein un éducateur de la PJJ.

Actuellement, un projet dans l'Essonne de la PJJ, l'aide sociale à l'enfance et le secteur de la psychiatrie, vise à créer une structure d'accueil d'urgence pour adolescents.

Le dispositif expert régional pour adolescents difficiles (DERPAD), créé en Ile-de-France, regroupe des psychiatres, des psychologues et des éducateurs du CIAPA, et propose aux équipes soutien et conseil en cas de difficultés dans la prise en charge des adolescents. Une mission de prospection est en cours en vue de l'étendre à l'ensemble du territoire national.

**III.LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PJJ POUR 2004**

S'agissant de la prise en charge des mineurs délinquants, votre commission salue l'effort consenti en termes de moyens pour 2004. Les objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la justice paraissent effectivement pouvoir être mis en œuvre.

Néanmoins, votre commission souhaite souligner, au-delà de la mise en place des centres éducatifs fermés -dont elle salue la création-, la crise traversée par l'hébergement traditionnel, ainsi que les difficultés auxquelles est confronté le milieu ouvert, pourtant l'instrument majeur de la PJJ. Or, seules 46 créations d'emplois lui sont consacrées, et concernent principalement les classes-relais.

Au-delà de la création de nouvelles structures, il importe avant tout de diriger des personnels parfois désorientés.

Si votre commission se félicite de la mise en place de référentiels et d'outils statistiques, préalables indispensables à l'évaluation et au contrôle, elle souhaite que ceux-ci soient prochainement mis en place concrètement, par un renforcement des équipes des directions départementales.

Votre commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du ministère de la Justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.

## **ANNEXE**

### **LISTE DES ORGANISMES AUDITIONNÉS PAR LE RAPPORTEUR**

---

Cabinet du Garde des Sceaux

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Union nationale des syndicats autonomes de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – PJJ- FSU

Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et des adultes (UNASEA)